

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

*Fiscal stress* atau tekanan fiskal merupakan salah satu masalah yang dapat menghambat proses pembangunan suatu daerah. *Fiscal stress* dapat diartikan sebagai kondisi defisit anggaran. Di mana hal tersebut terjadi apabila pemerintah daerah tidak mampu membiayai belanja daerah secara mandiri. Dengan kata lain, disaat Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menjadi salah satu sumber penerimaan daerah tidak dapat memenuhi belanja modal maka, hal tersebut dapat dikatakan sebagai kondisi *fiscal stress*. Kondisi *fiscal stress* dapat diatasi apabila setiap daerah dapat menggali potensi yang dimiliki secara maksimal sehingga dalam mencukupi belanja daerah tidak bergantung pada dana transfer dari pusat. Cara lain untuk mengatasi terjadinya *fiscal stress*, dapat dengan melakukan minimalisasi pembiayaan daerah sehingga anggaran daerah tidak mengalami defisit. Terjadinya *fiscal stress* dapat diantisipasi dengan memperhatikan kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu faktor yang menjadi penentu tingkat kesejahteraan masyarakat. Dewasa ini tantangan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yaitu masih banyaknya ketimpangan antar daerah. Hal tersebut terjadi karena pertumbuhan ekonomi daerah yang tinggi belum tentu menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat. Mengingat bahwa, saat ini pertumbuhan ekonomi hanya mencerminkan bagaimana “pembangunan” diperbesar, tapi belum menggambarkan bagaimana “pembangunan” tersebut

didistribusikan secara merata dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah yang diiringi dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat, pemerintah memiliki tantangan untuk mengelola sumber daya yang ada pada daerahnya secara lebih efisien. Pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan sekaligus abdi masyarakat, dalam merencanakan pembangunan harus mampu mengatasi permasalahan yang menghambat pencapaian tingkat kesejahteraan masyarakat.

Kinerja keuangan suatu daerah merupakan salah satu ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (desentralisasi). Dalam artian bahwa suatu daerah harus memiliki kewenangan serta kemampuan yang relatif besar untuk menggali potensi-potensi keuangan sendiri, serta seminimal mungkin harus berusaha mengurangi ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat. Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi yang dimiliki suatu daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) seharusnya menjadi bagian sumber keuangan terbesar didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai ketentuan mendasar sistem pemerintahan negara.

Kebijakan desentralisasi merupakan suatu cerminan dalam proses reformasi politik, sosial, budaya dan ekonomi. Perkembangan tata kelola pembangunan daerah di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir ditandai dengan adanya perubahan secara mendasar pada aspek politik dan aspek ekonomi. Terlihat dari

segi aspek politik bahwa dalam menentukan kebijakan, daerah memiliki kewenangan yang semakin kuat. Sedangkan dari aspek ekonomi, ditandai dengan adanya kebijakan transfer fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang semakin besar. Kedua hal tersebut merupakan sebuah konsekuensi atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua ketentuan perundangan tersebut memberikan kesempatan yang sangat luas kepada pemerintah daerah baik dalam penggalan maupun optimalisasi pemanfaatan berbagai potensi yang ada di daerahnya (Setyawan *et al*, 2008). Kebijakan tersebut merupakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya yang ada di daerahnya secara lebih efisien. Namun, disisi lain akibat dari kebijakan tersebut dapat menjurus pada disparitas (ketimpangan) yang tinggi di setiap daerah (Firstanto, 2015).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi latar belakang dari adanya fenomena *fiskal stress* atau tekanan fiskal. Sebelum adanya undang-undang tersebut, beberapa wewenang daerah tentang pajak dan retribusi daerah masih dipungut dan disetor kepada pemerintah pusat. Di mana lahirnya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tersebut merupakan sebuah bentuk apresiasi pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang berbasis pelayanan kepada masyarakat (Muda, 2012). Hal tersebut dikarenakan masih minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), basis pajak

daerah yang masih terbatas, banyaknya peraturan daerah yang bermasalah terkait pemungutan dan lemahnya pengawasan pungutan daerah yang dikarenakan sistem pengawasan masih bersifat represif juga belum maksimalnya penerapan sanksi. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 untuk mengetahui sejauh mana upaya daerah dalam menggali potensi penerimaan baru yang digunakan untuk menutupi pengeluaran daerah yang jumlahnya meningkat tiap tahunnya. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut dapat meningkatkan PAD atau malah sebaliknya.

Tabel 1.1 Kondisi Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2017

Kab/Kota	PAD (rupiah)	Total Transfer (rupiah)	Belanja (rupiah)	PAD/Transfer (%)	Transfer/Belanja (%)
Kab. Bangkalan	288.169.316.521	1.452.478.980.467	605.364.389.843	19,84%	239,93%
Kab. Banyuwangi	388.943.532.861	1.793.664.689.557	1.187.901.274.635	21,68%	150,99%
Kab. Blitar	322.878.943.149	1.543.625.115.315	960.041.481.511	20,92%	160,79%
Kab. Bojonegoro	448.188.138.725	1.887.900.309.658	1.076.023.167.963	23,74%	175,45%
Kab. Bondowoso	229.151.109.431	1.311.071.739.391	696.532.846.684	17,48%	188,23%
Kab. Gresik	871.564.498.248	1.324.731.018.270	895.308.262.902	65,79%	147,96%
Kab. Jember	719.105.671.348	2.309.229.753.650	939.417.187.630	31,14%	245,82%
Kab. Jombang	521.236.583.750	1.486.041.199.349	806.972.784.483	35,08%	184,15%
Kab. Kediri	533.992.500.760	1.683.437.725.657	1.010.400.672.737	31,72%	166,61%
Kab. Lamongan	429.200.063.877	1.594.775.221.094	1.008.691.024.253	26,91%	158,10%
Kab. Lumajang	324.253.671.099	1.317.925.709.276	738.382.989.208	24,60%	178,49%
Kab. Madiun	241.944.162.780	1.180.876.436.337	650.552.921.204	20,49%	181,52%
Kab. Magetan	211.781.503.882	1.243.820.501.734	581.402.683.315	17,03%	213,93%
Kab. Malang	743.313.499.675	2.299.979.677.583	1.193.338.922.577	32,32%	192,73%
Kab. Mojokerto	500.518.075.937	1.343.618.935.383	786.024.611.568	37,25%	170,94%
Kab. Nganjuk	332.495.541.853	1.503.523.174.920	747.942.126.059	22,11%	201,02%
Kab. Ngawi	261.201.614.362	1.408.235.808.936	743.852.997.575	18,55%	189,32%
Kab. Pacitan	202.090.671.761	52.713.507.009	594.695.551.164	383,38%	8,86%
Kab. Pamekasan	243.296.609.520	1.337.421.843.722	596.352.504.060	18,19%	224,27%
Kab. Pasuruan	759.945.807.968	2.080.303.031.668	1.064.608.074.055	36,53%	195,41%
Kab. Ponorogo	307.514.848.129	1.433.075.787.760	883.949.582.992	21,46%	162,12%
Kab. Probolinggo	295.143.262.357	1.345.461.046.956	816.118.641.845	21,94%	164,86%
Kab. Sampang	209.700.346.355	55.059.310.923	518.832.664.195	380,86%	10,61%
Kab. Sidoarjo	675.572.691.083	73.217.032.556	1.286.162.012.718	922,70%	5,69%

Kab. Situbondo	226.534.569.456	1.091.000.194.656	522.250.730.966	20,76%	208,90%
Kab. Sumenep	190.662.453.132	1.505.652.308.070	773.280.765.440	12,66%	194,71%
Kab. Trenggalek	253.224.852.674	1.194.709.714.127	612.803.203.186	21,20%	194,96%
Kab. Tuban	405.151.374.672	1.388.016.057.302	814.146.493.262	29,19%	170,49%
Kab. Tulungagung	503.103.394.883	66.135.619.328	850.253.388.248	760,71%	7,78%
Kota Blitar	194.764.731.103	50.365.609.429	263.626.674.041	386,70%	19,10%
Kota Kediri	293.065.134.148	839.311.216.993	331.560.650.479	34,92%	253,14%
Kota Madiun	230.608.717.369	46.005.454.815	302.695.602.183	501,26%	15,20%
Kota Malang	588.276.962.084	1.174.719.580.753	596.825.332.715	50,08%	196,83%
Kota Mojokerto	178.295.062.136	519.341.294.299	272.145.327.512	34,33%	190,83%
Kota Pasuruan	165.782.962.386	540.344.889.909	253.531.011.337	30,68%	213,13%
Kota Probolinggo	106.208.757.540	624.680.851.085	268.266.966.189	17,00%	232,86%
Kota Surabaya	5.143.454.700.619	1.965.635.624.698	2.621.236.401.298	261,67%	74,99%
Kota Batu	149.423.863.144	589.620.610.974	329.322.619.954	25,34%	179,04%

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pusat Daerah Jakarta (2017)*

Berdasarkan tabel 1.1 diatas, menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap dana transfer yang diterima kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur memiliki presentase yang relatif berbeda-beda antara 12,66% hingga 922,70%. Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya ketimpangan di setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Banyak daerah yang masih bergantung pada dana transfer untuk memenuhi kebutuhannya. Namun disisi lain, juga telah terdapat beberapa daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang dalam memenuhi kebutuhan tidak banyak bergantung dari dana transfer dari pusat melainkan menggunakan PAD. Sedangkan presentase dana transfer sangat mendominasi terhadap belanja daerah di Provinsi Jawa Timur dengan rata-rata presentase sebesar 159,73%. Peningkatan presentase belanja tersebut disebabkan oleh meningkatnya kebutuhan daerah yang disebabkan oleh banyak faktor internal dan eksternal. Dominasi tersebut akan berpengaruh buruk pada jangka panjang. Apabila belanja daerah setiap tahunnya mengalami peningkatan tapi tidak diiringi dengan peningkatan PADnya, maka

ketergantungan pada dana transfer dari pusat akan memicu terjadinya fenomena yang disebut *fiscal stress*.

Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi 38 daerah kota dan kabupaten. Di mana setiap daerah mendapat transfer dana dari pusat yang berbeda-beda. Dalam pemenuhan belanja pemerintah setiap daerah memiliki kebutuhan yang setiap tahunnya meningkat. Apabila penerimaan tidak dapat memenuhi pembiayaan belanja pemerintah, maka akan terjadi *budget defisist* yang akan berdampak terhadap terjadinya *fiscal stress*. Pada tahun 2018, Jawa Timur mengalami defisit APBD hingga naik dua kali lipat. Hal tersebut terjadi karena tambahan pemasukan yang diperoleh masih berada di bawah rencana pengeluaran daerah. Naiknya estimasi defisit APBD tidak lepas dari banyaknya rencana tambahan belanja daerah hingga akhir 2017. Salah satu penambah yang diproyeksikan cukup signifikan yaitu berasal dari tambahan belanja pegawai pascarekrutment CPNS. Hal tersebut apabila tidak diatasi, maka akan menyebabkan terjadinya fenomena *fiscal stress*. Studi mengenai *fiscal stress* kabupaten/kota di Jawa Timur penting dilakukan, guna mengetahui seberapa kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat secara mandiri melainkan bukan bergantung pada dana transfer dari pusat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kondisi *fiscal stress* kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2013-2017 ?
2. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah, pertumbuhan PDRB, pertumbuhan belanja modal dan pertumbuhan PAD terhadap *fiscal stress* ?

### C. Batasan Masalah

Pada penelitian yang berjudul tentang “**Analisis *Fiscal Stress* Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2013-2017**” terdapat batasan masalah yang harus penulis paparkan agar penelitian ini lebih terarah, fokus dan menghindari pembahasan yang terlalu luas. Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka batasan masalah yang dilampirkan antara lain:

1. Pertama, mengingat terdapat beberapa cara dalam mengukur *fiscal stress* maka ruang lingkup kondisi *fiscal stress* dibatasi hanya dianalisis dari kemampuan realisasi PAD dalam memenuhi belanja modal
2. Kedua, penelitian ini dalam mengukur kinerja keuangan daerah diwakili rasio kemandirian.

### D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kondisi *fiscal stress* kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2013-2017.
- b. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan daerah, pertumbuhan PDRB, pertumbuhan belanja modal dan pertumbuhan PAD terhadap *fiscal stress* kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2013-2017.

## 2. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat bermanfaat secara langsung bagi semua pihak yang membacanya atau yang terkait di dalamnya. Adapun manfaat penelitian sebagai berikut:

a. Bagi Penulis

Sebagai pembelajaran awal dalam melakukan penelitian, serta menambah pengetahuan dan pengalaman mengenal kondisi *fiscal stress* pada daerah serta mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi *fiscall stress* dan sebagai salah satu syarat kelulusan untuk memperoleh gelar S1.

b. Bagi Pemerintah

Sebagai informasi serta masukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi masalah *fiscal stress* di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

Sebagai bahan pertimbangan oleh pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam menyusun kebijakan dikemudian hari guna meningkatkan perekonomian daerah sehingga mewujudkan pemerataan antar Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

c. Bagi Peneliti Lain

Sebagai sumber referensi kepada peneliti lain maupun semua pihak pembaca yang terkait guna mengembangkan dan menambah pengetahuan.